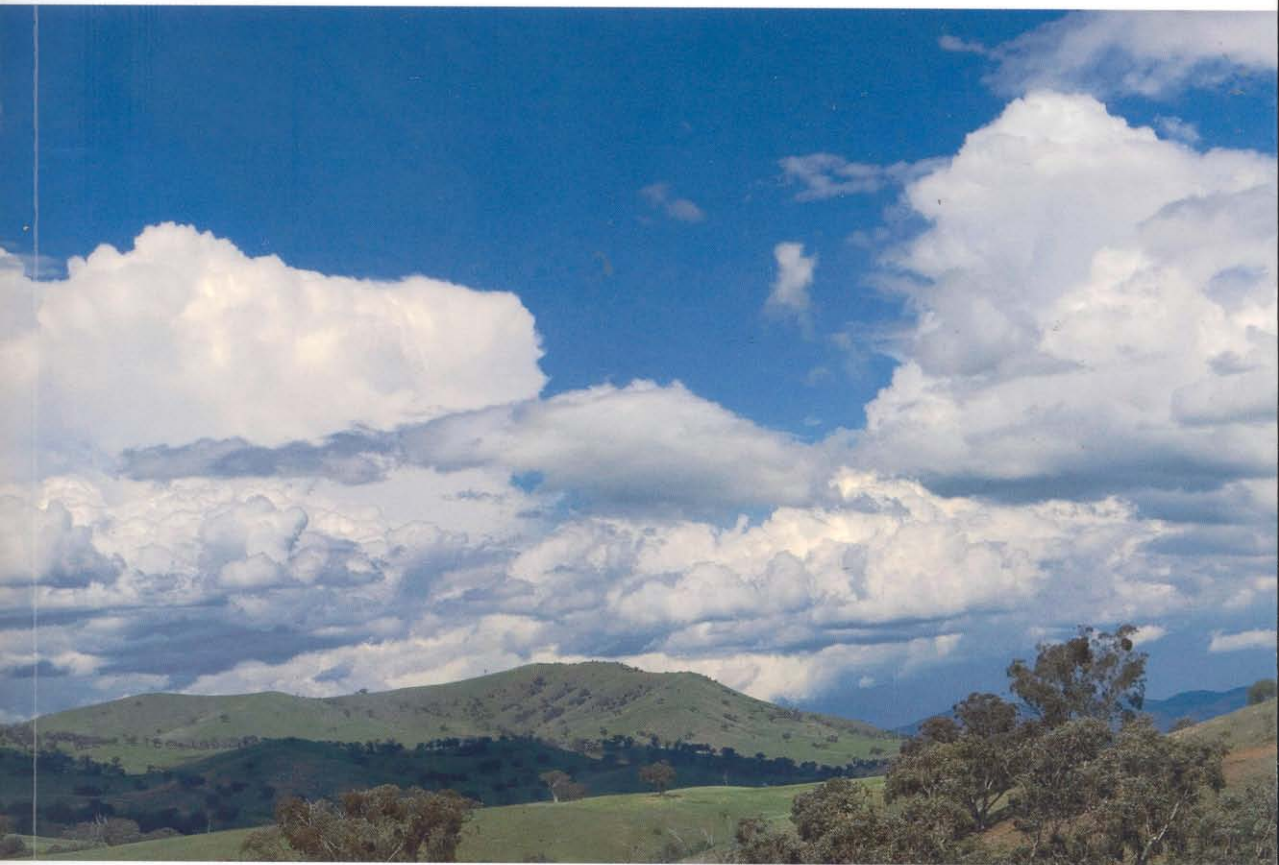


# TUSSEN DROOM EN WERKELIJKHEID



gebundelde papers en ontwerpogaven

redactie geiske bouma, friedel filius, hans leinfelder en bas waterhout

plandag 2009

# **Tussen droom en werkelijkheid**

**Bijdragen aan de PlanDag 2009**

**Geiske Bouma  
Friedel Filius  
Hans Leinfelder  
Bas Waterhout  
(redactie)**

De PlanDag 2009 is een gezamenlijk initiatief van de Stichting Planologische DiscussieDagen (PDD), de Beroepsvereniging van Nederlandse Stedebouwkundigen en Planologen (BNSP) en de Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning (VRP).

**[www.plandag.org](http://www.plandag.org)**

## Einde[r] van [strategische] structuurplanning ?[!]

*Hans Leinfelder en Ann Pisman*

### Stellingen

1. De actualisatie van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en het prijswinnende gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Gent illustreren hoe de drie sporen uit de theorievorming over structuurplanning van Vermeersch en Van den Broeck stilaan dreigen te divergeren.
2. Omwille van het vierde spoor van structuurplanning – de emancipatorische werking van de ruimtelijke planning dat nog veel meer tijd vergt dan de ontwikkeling van een langetermijnvisie – mag de conclusie niet zijn dat het einde van structuurplanning hiermee in zicht komt.
3. Ruimtelijke structuurplannen moeten evolueren naar zen-waardige documenten – documenten in een harmonieus evenwicht tussen wat wel en wat niet moet worden gezegd, een evenwicht tussen wat belangrijk en reeds geweten is en wat ook belangrijk, nog onvoldoende geweten en dus onzeker is, ...

Hans Leinfelder<sup>1</sup> & Ann Pisman<sup>1 2</sup>

<sup>1</sup> Universiteit Gent – Afdeling Mobiliteit en Ruimtelijke Planning, Vrijdagmarkt 10/301, 9000 Gent, e-mail: hans.leinfelder@ugent.be en ann.pisman@ugent.be

<sup>2</sup> Artesis Hogeschool – Departement Ontwerpwetenschappen, Mutsaardstraat 31, 2000 Antwerpen, e-mail: ann.pisman@artesis.be

# Einde[r] van [strategische] structuurplanning ?[!]

## 1. Inleiding

In 1997 werd het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen door de Vlaamse regering voorgesteld als het kader voor een vernieuwd beleid inzake ruimtelijke ordening. Structuurplanning, als planningsactiviteit, moest de kern vormen van een nieuwe ruimtelijke planningsstrategie in Vlaanderen op Vlaams, provinciaal en gemeentelijk niveau. Structuurplanning werd hierbij omschreven als: “een continu maatschappelijk proces dat een dynamische ruimtelijke ordening mogelijk maakt”. (Ministerie, 2004: 10). Het vormde, volgens de opstellers van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, een alternatief voor de overheersende ad-hoc-probleembenadering in Vlaanderen, die werd onderzocht noch opgelost binnen een globaal ruimtelijk kader met behoeftenbepalingen, eenduidige objectieven, criteria en interpretatiemarges.

Vandaag, 2009, is de planhorizont van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen reeds met anderhalf jaar verstreken. Aangezien heel wat gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen zich destijds hebben afgestemd op deze Vlaamse planhorizont, zijn ook deze plannen hun tijdshorizont stilaan voorbij. De druk vanuit middenveldorganisaties, projectontwikkelaars, politici, ... op de Vlaamse regering en gemeentebesturen om de ruimtelijke structuurplannen te herzien, neemt zienderogen toe. Opportunistische en slimme lobbyisten – en wie kan het hen kwalijk nemen – halen het verstrijken van de ‘houdbaarheidsdatum’ aan om hun vraag naar bijkomende oppervlaktes bedrijventerrein, bijkomende woningen, nieuwe golfterreinen, ... kracht bij te zetten. Om ietwat druk van de ketel te laten, beslisten zowel de Vlaamse regering als bijvoorbeeld het Gentse schepencollege recent om hun beleidskader gedeeltelijk aan te passen zodat de houdbaarheid ervan voor enkele jaren wordt verlengd. De Vlaamse regering heeft immers laten weten dat ze een volledig nieuw Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen voorbereidt tegen 2012, en het is in zekere zin dan ook logisch dat de Stad Gent dit nieuwe gewestelijk kader wil afwachten alvorens zelf verregaande, nieuwe beleidskeuzes te maken.

Voorliggende paper vraagt zich af of de wijze waarop beide instanties deze gedeeltelijke aanpassing aanpakken, elk op hun eigen specifieke manier, nog wel strookt met de theorievorming over structuurplanning, als een vorm van strategische planning, die in de jaren 1970, 1980 en 1990 in Vlaanderen werd ontwikkeld. Resulteert de wens om de horizon of einder van beide ruimtelijke structuurplannen aan te passen er niet toe dat de beginselen van de structuurplanning (zachtjes) met de voeten worden getreden? En wordt hiermee door pragmatisch ingestelde ruimtelijke planners, die ongetwijfeld het beste menen met het ruimtelijk beleid op Vlaams of stedelijk niveau, niet in zekere zin het einde van structuurplanning ingeluid? Of moeten uit deze praktische ‘oplossingen’ op korte termijn net lessen worden getrokken over een meer werkbare vorm en inhoud van toekomstige ruimtelijke structuurplannen?

De paper is als volgt opgebouwd. In het tweede hoofdstuk wordt als referentie kort ingegaan op de theorievorming over structuurplanning door Charles Vermeersch en Jef Van den Broeck. Vervolgens wordt de groei- en glorieperiode van de structuurplanning in Vlaanderen in de jaren 1990 en het begin van de jaren 2000 beschreven, onder meer om duidelijkheid te creëren over de toch wel positieve houding van de auteurs ten aanzien van het vernieuwde ruimtelijk beleid in Vlaanderen. Daarna worden respectievelijk in hoofdstuk 4 en 5 de lopende actualisering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en de uitvoeringsagenda voor het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Gent afgetoetst aan

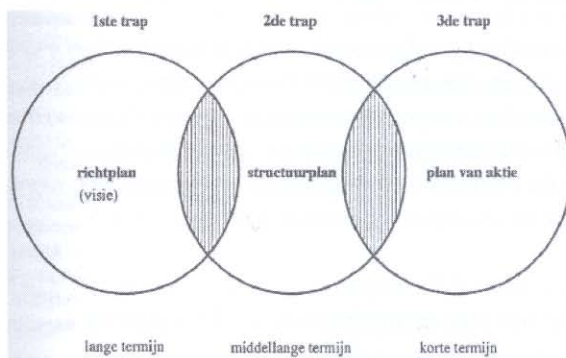


de uitgangspunten van de structuurplanning uit hoofdstuk 2. In de conclusie wordt in een eerste aanzet aangegeven hoe de volgende generatie ruimtelijke structuurplannen – 2012 en later – vormelijk inhoudelijk zou kunnen worden opgebouwd om, onder druk, toch de uitgangspunten van structuurplanning overeind te houden.

## 2. Structuurplanning in theorie

Het is Charles Vermeersch die in de jaren 1970, vanuit zijn doctoraatsonderzoek, structuurplanning als een geldig alternatief voor de vigerende 'eindtoestandsplanning' vooropstelt (Vermeersch, 1975 en 1977). Hij vat de grondhouding van structuurplanning hierbij samen als 'drietrapsplanning' (figuur 1) met een hiërarchische verhouding van drie te onderscheiden trappen in een planningsproces: een eerste trap met een richtplan/visie voor de lange termijn, een tweede trap met een structuurplan voor de middellange termijn en een derde trap met een plan van actie voor de korte termijn. Deze trappen hoeven voor alle duidelijkheid niet lineair te worden afgewikkeld.

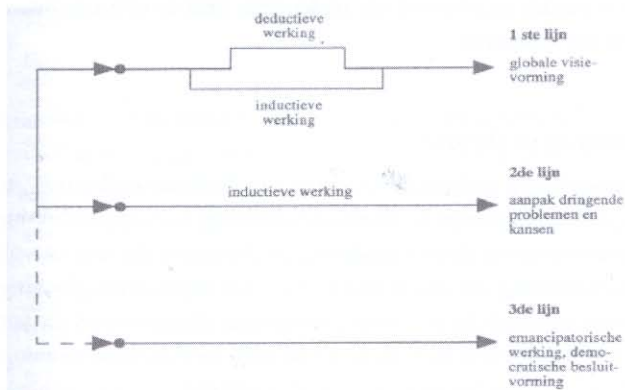
*Onafhankelijk van het startpunt van het planningsproces is het richtplan, gedetermineerd door de visie, steeds bepalend voor het structuurplan en de actie en het structuurplan voor de actie. Het structuurplan ligt in de visie ingebed en de actie in het structuurplan. Er bestaat derhalve een onderlinge afhankelijkheidsrelatie tussen deze drie trappen. Ze zijn derhalve niet op een willekeurige maar, zoals gezegd, hiërarchische wijze gerangschikt. (Vermeersch, 1994: 132)*



Figuur 1. Drietrapsplanning. (Bron: Vermeersch, 1994)

Jef Van den Broeck formuleert in 1987, vanuit zijn vroegere ervaringen in de Rupelstreek, een werkmethode voor structuurplanning die zich gelijktijdig, stap voor stap, op drie sporen beweegt (figuur 2). Zijn methode bouwt in zekere zin voort op de theorievorming van Vermeersch. Op het eerste spoor wordt een globale visie op de lange termijn ontwikkeld; op het tweede spoor worden dringende problemen en kansen op korte termijn aangepakt en op het derde spoor worden de democratische besluitvorming en communicatie uitgebouwd. Belangrijk aan de theorie van Van den Broeck is dat hij oppert dat er een constante wisselwerking bestaat tussen de drie sporen. De aanpak van problemen en kansen op de korte termijn kan worden geïnspireerd door een zelfs embryonale of premature langetermijnvisie, terwijl de aanpak op de korte termijn op haar beurt inspirerend kan werken voor de verdere ontwikkeling van de visie op de lange termijn. Ook de communicatie over de

ontwikkeling van de langetermijnvisie of over de aanpak van kortetermijnacties kan elementen aanleveren voor de eerste twee sporen.<sup>1</sup>



Figuur 2. Driesporenplanning. (Bron: Vermeersch, 1994)

Voor Vermeersch (1994: 74) is in de ‘driesporenbenadering’ het gevaar aanwezig dat: *“de problemen, de hieraan gekoppelde probleemoplossingen en de hiermee gepaard gaande acties, in belangrijke mate bijdragen aan de visievorming en deze aldus conditioneren. (...) Een visie kan wel – en moet idealiter – opgebouwd worden los van elke probleemoplossende aanpak, wat niet betekent los van de problemen. Wat niet belet dat actie aan visie getoetst moet worden en dit zelfs liefst zo snel mogelijk.”*

Uiteindelijk kan echter worden gesteld dat beide theorieën stand houden in de Vlaamse planningspraktijk. Van den Broecks theorie vindt finaal de meeste weerklank, onder meer omdat hij zijn ideeën kwijt kan in de alom verspreide informatiemap van de Vlaamse overheid “Structuurplanning, een handleiding voor gemeenten”. Beide denkers en theorieën vinden elkaar – in de letterlijke en figuurlijke betekenis – trouwens in het gezelschap van Louis Albrechts bij de opmaak van het eerste Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen in de jaren 1990.

### 3. Groei en glorie van structuurplanning in Vlaanderen

De goedkeuring van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen in 1997 en van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening in 1999 ontketenden in de daaropvolgende jaren een ware structuurplanningsgolf in Vlaanderen. De vijf provincies werkten een provinciaal ruimtelijk structuurplan uit en meer dan 180 (van de 308) Vlaamse gemeenten beschikken momenteel over een goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk structuurplan.

Het allereerste Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen uit 1997 heeft het voorbijee decennium ontegensprekelijk haar belang aangetoond. Dé meerwaarde van het plan situeert zich in het op gang brengen van het maatschappelijke debat over de wenselijkheid van allerlei initiatieven met een ruimtelijke impact. Overheidsadministraties, provincies, gemeenten, middenveldorganisaties en burgers discussieerden de voorbijee jaren op verschillende echelons en in heel Vlaanderen onder meer over het nut en de noodzaak van bijkomende bedrijventerreinen en woongebieden, de ontwikkeling

<sup>1</sup> Later voegt Van den Broeck (2004) nog een vierde spoor toe aan zijn driesporenplanning. Waar hij de emancipatorische werking van de ruimtelijke planning vroeger als een onderdeel van het derde spoor ziet, onderscheidt hij de langzame mentaliteitsverandering bij de bevolking wat betreft het denken over ruimtelijke kwaliteit nu als een afzonderlijk spoor.



van zeehavengebieden en stationsomgevingen, de versterking van de natuurlijke en de agrarische structuur, de aanleg van nieuwe infrastructuur, ... Mondjesmaat groeit er een bewustzijn bij de burger en politicus dat 'ruimtelijke kwaliteit' in Vlaanderen stilaan een schaars goed wordt en niet stilzwijgend kan worden geofferd voor het zoveelste ambitieuze nieuwe project. Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen heeft met betrekking tot dit maatschappelijke debat bovendien de onovertroffen verdienste dat het de burger, beleidsmaker en politicus heeft bevoorraadt met een volstrekt nieuw vocabularium om in een min of meer gemeenschappelijke taal over ruimtelijke kwaliteit te onderhandelen. Het lijvige boek staat immers vol met kwaliteitsvolle én tegelijkertijd kwalitatieve 'ruimtelijke principes' en dito 'ruimtelijke ontwikkelingsperspectieven' voor de verschillende ruimtegebruikers zoals wonen, bedrijvigheid, landbouw, natuur, ...

Heel wat van de 180 gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen zijn helaas niet meer dan magere, weinig zeggende beleidsdocumenten om aan de vormelijke, decretale vereisten te voldoen. Wat de meeste gemeenten over de streep heeft getrokken om finaal een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan op te maken, is het feit dat het een van de vijf voorwaarden is waaraan een gemeente moet voldoen om haar stedenbouwkundige vergunningen autonoom, zonder advies van het Vlaamse niveau, te kunnen afleveren. Of dit hiermee alle gemeenten over een kwaliteitsvol gemeentelijk ruimtelijk structuurplan beschikken en of de opmaak van dit plan daadwerkelijk heeft geleid tot een lokaal maatschappelijk debat of enig begin van een mentaliteitsverandering, is evenwel de vraag. Gelukkig voor de planningsprofessie zijn er ook genoeg gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen die wel het resultaat zijn van interessante denkoefeningen over detaillering of algemeenheid, integraliteit of selectiviteit, ruimtelijk of thematisch perspectief, ... Als twee grootste steden in Vlaanderen hebben Antwerpen en Gent bijvoorbeeld in ruimtelijke plannersmiddens terecht veel eer en glorie behaald met hun vernieuwende en 'zoekende' gemeentelijke ruimtelijke structuurplanningsprocessen en de kwaliteitsvolle gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen die hiervan het resultaat zijn. Ieder op hun manier hebben ze getracht een evenwicht te zoeken tussen een thematische en een gebiedsgerichte benadering van de ruimtelijke ontwikkeling van hun grondgebied.

#### **4. “Actualiseren” van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen 2008-2012**

Het verstrijken van de planhorizon 2007 heeft de Vlaamse regering aangezet tot een actualisering en gedeeltelijke herziening van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Om de planhorizon te kunnen verlengen tot 2012 is volgens de regering in de eerste plaats een actualisatie nodig van kwantitatieve ruimtebehoefteberekeningen en taakstellingen om een discrepantie te voorkomen tussen ruimtevraag en ruimteaanbod. Tegelijkertijd wordt, binnen de samenhang van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, een beperkt aantal inhoudelijke delen gedeeltelijk herzien en aangevuld. (Vlaamse regering, 2008)

De eerste ambitie, het actualiseren van de ruimtebehoefte, vertaalt zich in de samenvattende ruimteboekhouding – nu de 'begroting van de ruimte' genoemd – in het bijzonder in 3.500 ha bijkomende ruimte voor bedrijvigheid en in 2.500 ha extra ruimte voor recreatie tussen 2007 en 2012. De eerste kwantitatieve taakstelling is zonder meer het resultaat van wiskunde voor gevorderden, volledig ontoegankelijk en ontransparant, zelfs voor houders van een ingenieursdiploma ... en dit zeker wanneer tegelijkertijd wordt aangetoond dat meer dan de helft van de in 1997 voorziene 7000 ha bijkomend bedrijventerrein in 2007 nog niet werd bestemd in ruimtelijke uitvoeringsplannen! De tweede taakstelling – in sé terecht gelet op de toenemende behoefte aan terreinen voor sport, recreatie

en toerisme – is louter de ongefilterde som van de ruimteclaims van Toerisme Vlaanderen en verschillende sportfederaties en de behoefte aan ruimte voor de regularisatie van weekendverblijven. Een ware climax wordt bereikt wanneer uit de ruimtebegroting blijkt dat geen van de andere ruimtegebruikers ruimte dient af te staan voor deze bijkomende ruimtebehoefte! Vlaanderen blijkt op basis van nieuwe digitalisatie- en meettechnieken immers groter te zijn (geworden) dan in 1997 werd gedacht. Door deze gewonnen oppervlakte niet door te rekenen naar de referentiesituatie 1997 toe, wordt nu gesuggereerd dat de bijkomende bedrijven- en recreatieterreinen zonder enig leed kunnen worden ingeplant. In de praktijk zullen ongetwijfeld de openruimtegebruikers – landbouw, natuur, bos, ... – mogen inleveren. (Draulans, 2009)

Wat betreft de tweede ambitie zijn vooral de inhoudelijke aanvullingen met betrekking tot economische activiteiten het vermelden waard. Waar in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen reeds meer dan de helft van de gemeenten als 'economisch knooppunt' werd geselecteerd, worden nog eens meer dan tien 'bijzondere economische knooppunten' toegevoegd. In de nota van de Vlaamse regering wordt gesteld dat de groeimogelijkheden voor deze 'bestaande' concentraties aan economische activiteiten, naast een 'specifiek economische evaluatie', kwalitatief werden getoetst op basis van de vier ruimtelijke 'principes' van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. De stationsomgeving te Brecht, een gemeente gelegen tussen Antwerpen en Breda, is de meest flagrante illustratie van de absurditeit van deze stelling. In de omgeving van deze nieuwe stopplaats op de hogesnelheidslijn van Antwerpen naar Nederland, is er ten eerste momenteel geen noemenswaardige, bestaande economische activiteit te bekennen. Bovendien is deze stationsomgeving gelegen in de Noorderkempen, een van de laatste grote open ruimten in Vlaanderen waar *in principe* het 'fysisch systeem ruimtelijk structurerend' zou moeten zijn. De ambitie om op deze plek 'een bovenlokale ontwikkeling van stedelijke functies die gerelateerd zijn aan het openbaar vervoersnetwerk' te stimuleren, staat bovendien haaks op het *principe* van 'gedeconcentreerde bundeling' en dit van 'infrastructuur als basis voor locatie van activiteiten' met hoge verkeersgeneratie (kantoren, voorzieningen, ...) in de stationsomgevingen van groot- en regionaalstedelijke gebieden. Voor verschillende van de andere bijzondere economische knooppunten kunnen even pertinente vragen naar validiteit worden gesteld. Tenslotte is er het voorstel om het Limburgse Genk als een bijkomende economische 'poort' te selecteren – naast de vier zeehavens met hun 'internationaal georiënteerde multimodale logistieke parken', de internationale luchthaven van Zaventem en de HST-stations van Antwerpen en Brussel. Met deze keuze krijgt het 'achtergestelde' Limburg ook een 'motor voor ontwikkeling' voor het 'aantrekken van hoogwaardige internationale investeringen' (cfr. Ministerie, 2004).

Momenteel gaat de Vlaamse regering de boer op met deze actualisering en gedeeltelijke herziening. Een informatieronde langs gemeenten, provincies en adviesraden gaat vooraf aan het decretaal voorgeschreven openbare onderzoek waarbij iedere overheidsinstantie, burger en middenveldorganisatie de kans krijgt om bezwaar in te dienen. De vraag of dergelijke procedure werkelijk tot 'democratische besluitvorming' leidt, zoals Van den Broeck dit voorzag in het derde spoor, is niet het voorwerp van deze paper. In ieder geval wordt er door de Vlaamse overheid over de actualisering en de herziening gecommuniceerd ...

Problematischer bij deze actualisatie is evenwel de manke relatie tussen het korte- en langetermijnspoor van het structuurplanningsproces van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Zoals reeds werd aangetoond is het zeer onduidelijk hoe de bijzondere economische knooppunten, de nieuwe poort Genk en de bijkomende ruimte voor bedrijvigheid en recreatie te rijmen vallen met de



ruimtelijke principes en ontwikkelingsperspectieven uit het oorspronkelijke en nog steeds geldige Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Aangezien de actualiseringsnota nergens gewag maakt van elementen uit een eventueel premature langetermijnvisie die in 2012 het daglicht zou moeten zien, zouden de beleidskeuzes uit de actualisatie en herziening in principe moeten voortborduren op het bestaande beleidskader. Is het echter een bewuste politieke strategie om bezwaren over niet-geactualiseerde of herziene delen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen te vermijden ... in ieder geval worden, door enkel de aanvullingen en wijzigingen in de politieke en maatschappelijke besluitvorming te betrekken, mogelijke anomalieën in de kortetermijnherziening in relatie tot de principes van de vigerende langetermijnvisie gecamoufleerd. Welke burger – behalve de expert-planner die in zijn vrije tijd natuurlijk ook burger is – laat staan regionale of lokale politicus kan nog oordelen of deze actualisatie en herziening daadwerkelijk zal bijdragen tot een duurzame ruimtelijke ontwikkeling van Vlaanderen?

## 5. “Uitvoering geven” aan het Ruimtelijk Structuurplan Gent 2008-2012

Vanuit een zelfde bekommernis over de verstreken planhorizon ligt momenteel binnen de Gentse stadsdiensten een discussienota ‘Uitvoering RSG 2008-2012’ voor. Deze nota geeft een verfijning en verduidelijking op drie vlakken: het herbekijken van de (kwantitatieve) taakstellingen met een wegwerken van achterstandsituaties en een stellen van nieuwe taakstellingen, het evalueren van bestaande en formuleren van voorstellen voor nieuwe strategische kernprojecten; en het verduidelijken van de operationalisering van een aantal opties uit het bestaande gemeentelijk ruimtelijk structuurplan.

De nota merkt op dat *“het RSG, vijf jaar na datum, nog steeds een samenhangende visie op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van de stad Gent biedt. Een tijdrovende herziening is binnen deze legislatuur niet nodig. Het stadsbestuur van Gent kiest er dan ook voor het RSG in de periode 2008-2012 als beleidsdocument te bevestigen en het verder te gebruiken.”* (Stad Gent, 2008: 2) Dit lijkt voor het grootste deel van de discussienota ook correct: het grootste deel van de beleidskeuzes liggen in de lijn van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Gent uit 2003. De bijkomende strategische kernprojecten bouwen inderdaad allen voort op de oorspronkelijke visie en taakstellingen en tonen op die manier de klemtonen voor het gemeentelijk ruimtelijk beleid in de volgende jaren.

Delicater is het gesteld met de realisatie van bijkomende bedrijventerreinen om te ‘anticiperen op de economische dynamiek’. In vergelijking met de slechts in beperkte mate gehaalde taakstellingen voor (sociale) woningen en bossen tot 2007, blijft de ingebruikname van bedrijventerreinen net onder de vooropgestelde taakstelling van 10 ha/jaar en is reeds 102,5 ha ruimte voor bedrijvigheid bestemd in ruimtelijke uitvoeringsplannen. In de discussienota wordt nochtans voorgesteld om in de periode 2008-2012 minimum 10 ha bijkomende bedrijventerreinen per jaar te realiseren en in gebruik te nemen – waarmee in 2012 zelfs een kleine reserve zal worden uitgebouwd – en de ijzeren voorraad aan bedrijventerreinen uit te bouwen en heraan te vullen tot minimaal 30 ha. Beide taakstellingen hebben volgens de nota zowel betrekking op de planningsinitiatieven die hiertoe eventueel noodzakelijk zijn als op de effectieve realisatie op het terrein. Rekening houdend met de reeds verregaande realisatie in 2007, houdt deze optie met andere woorden in dat de oppervlakte aan bedrijventerreinen die tussen 2008 en 2012 zal worden uitgebouwd verder gaat dan destijds in het ruimtelijk structuurplan Gent werd voorzien.

Tenslotte lijken de verduidelijkingen van de operationalisering van een aantal opties uit het bestaande gemeentelijk ruimtelijk structuurplan niet altijd even onschuldig: een heroplijsting van de sites voor

kantoren naar kantoren en kantoorachtigen<sup>2</sup>, het richtinggevend (grootteorde) karakter van de oppervlakten aan kantoren en handelszaken per site, en de uitwisselbaarheid bij de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen van detailkleinhandel en leisure op locaties die in het structuurplan voorzien waren voor handelszaken. Deze verduidelijkingen betekenen op het niveau van de stad Gent misschien weinig, maar kunnen bij concrete realisaties op het terrein een behoorlijk verschillende ruimtelijke impact voor de (directe) omgeving betekenen.

Samengevat zou kunnen worden gesteld dat de discussienota vooral bestaat uit beleidsopties met betrekking tot de realisatie op korte termijn van de langetermijnvisie van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan uit 2003. Desondanks lijken de hierboven beschreven aanvulling met betrekking tot de taakstelling voor bedrijvigheid en de inhoudelijke verduidelijkingen over kantoren, handel en leisure enkele – doch substantiële – inhoudelijke wijzigingen in te houden in relatie tot de langetermijnvisie. Wat echter vooral opvalt, is de ‘onwil’ om de bevolking met deze beleidsopties te confronteren, om erover te communiceren. De nota wordt enkel intern teruggekoppeld naar de andere betrokken stadsdiensten – economie, wonen, groen, mobiliteit en stedenbouw – de gemeentelijke (advies)commissie voor de ruimtelijke ordening (gecoro) en de (thema)commissie van de gemeenteraad. Hij wordt tenslotte voor aktenaam – niet ter goedkeuring – aan de gemeenteraad voorgelegd. In de nota (Stad Gent: 14) wordt wel fijntjes het volgende gesteld: *Vanaf de goedkeuring van de nota uitvoering RSG moet actieve en regelmatige communicatie naar de gecoro en naar het ruimere, geïnteresseerde publiek.* De communicatie met de bevolking over de discussienota vindt niet plaats tijdens, maar na de (democratische?) besluitvorming! In ieder geval staat dit angstvallig stilzwijgen in scherp contrast met de grootse publiciteitscampagne ‘Gent Over Morgen’ – tot en met filmpjes op YouTube – waarin het stadsbestuur de Gentenaar uitnodigt mee na te denken over het uitzicht van Gent in 2020. Deze selectieve communicatiestrategie van het stadsbestuur wordt onder meer door Natuurpunt, de grootste middenveldorganisatie in Vlaanderen met betrekking tot natuurbeleid, terecht aan de tand gevoeld. (Vangansbeke, 2009)

## 6. Conclusie

Bovenstaande verhalen over de actualisatie van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en het prijswinnende gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Gent illustreren hoe de drie sporen uit de theorievorming over structuurplanning van Vermeersch en Van den Broeck in de praktijk stilaan dreigen te divergeren. In zekere zin wordt er over de actualisatie van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen nog gecommuniceerd en democratisch beslist, zij het enkel en alleen volgens de decretaal uitgeschreven paden. Wat echter vooral hapert, is de ontbrekende inbedding van deze kortetermijnherziening in een langetermijnvisie (in ontwikkeling). De aansnijding van 6.000 ha open ruimte voor bijkomende bedrijven- en recreatieterrijnen, de selectie van een tiental bijkomende bijzondere economische knooppunten en van Genk als poort zijn moeilijk of niet te verenigen met de principes van het geldige Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Bij de ‘herziening’ van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Gent is het net omgekeerd. De opties uit de actualisatie liggen grotendeels – op enkele uitzonderingen na, zie eerder – in de lijn van de langetermijnvisie uit 2003. Als gevolg van de bewuste keuze van het schepencollege om deze actualisatie volledig binnenskamers

---

<sup>2</sup> Kantoorachtigen zijn gebouwen met het uitzicht van kantoren, waarin ondernemingen gevestigd zijn die naast bureauwerkzaamheden ook andere onderzoeks- en productieactiviteiten verrichten en waarin zich geen loketfunctie bevinden.

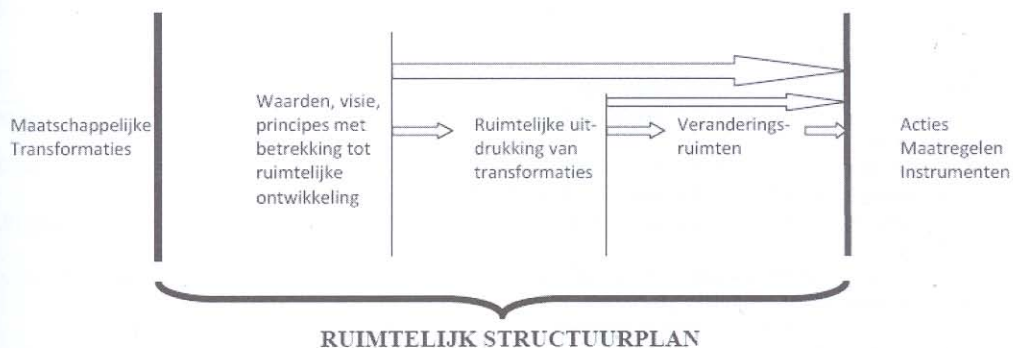


te houden, wordt de kortetermijnherziening evenwel buiten de democratische inspraak- en besluitvormingsprocedures gehouden.

Komt het einde van structuurplanning hiermee in zicht? Zijn deze 'démarches' van goed menende ruimtelijke planners een voorteken van onherroepelijke sleet? Omwille van het vierde spoor van structuurplanning – de emancipatorische werking van de ruimtelijke planning dat nog veel meer tijd vergt dan de ontwikkeling van een langetermijnvisie – moet het antwoord ten stelligste 'neen' zijn! De vlam van de in de jaren 1990 ingezette mentaliteitsverandering binnen de samenleving om terug na te denken over 'ruimtelijke kwaliteit' moet net terug worden opgerakeld in plaats van uitgedoofd. Misschien is het stilaan tijd voor 'the end of structure planning as we know it' (vrij naar R.E.M.) en voor het begin van een meer hedendaagse strategische structuurplanning.

Cruciaal hierbij lijken de vorm en de inhoud van het ruimtelijk structuurplan. De huidige generatie ruimtelijke structuurplannen zijn omvangrijke en comprehensieve planningsdocumenten die tot op een vaak onooglijk detailniveau ruimtelijke ontwikkelingen op het betrokken grondgebied trachten te stroomlijnen. Logisch gevolg is dan ook dat deze documenten inderdaad slechts een beperkte houdbaarheidsdatum hebben omdat er in de samenleving al snel (nieuwe) transformaties plaatsvinden waarvan de (omvang van de) ruimtelijke neerslag helemaal niet werd voorzien in het oorspronkelijke structuurplan. Pragmatisch gevolg zijn herzieningen of actualisaties, bestaande enerzijds uit vormelijke wijzigingen aan paragrafen, alinea's, zinnen tot zelfs woorden, anderzijds uit soms verregaande inhoudelijke bijstellingen.

Ruimtelijke structuurplannen moeten als het ware evolueren naar zen-waardige documenten – documenten in een harmonieus evenwicht tussen wat wel en wat niet moet worden gezegd, een evenwicht tussen wat belangrijk en reeds geweten is en wat ook belangrijk, nog onvoldoende geweten en dus onzeker is, ... Figuur 3 geeft schematisch een denkoefening weer hoe dergelijk evenwichtiger ruimtelijk structuurplan zou kunnen worden opgebouwd.



Figuur 3. Denkoefening over inhoud van ruimtelijk structuurplan.

In een ruimtelijk structuurplanningsproces tracht een overheid na te denken hoe maatschappelijke transformatieprocessen, zoals vergrijzing, klimaatverandering, economische crisissen, ... in de ruimte moeten worden geacomodeerd. De evolutie, (ruimtelijke) omvang en (ruimtelijke) impact van deze transformaties zijn echter niet altijd even goed gekend op het moment van de opmaak van een ruimtelijk structuurplan. Daarom moet een ruimtelijk structuurplan vooral een ruimtelijk waardenkader bevatten, in de vorm van een visie en ruimtelijke principes, dat ook later voor onvoorziene of nog ongekende evoluties in maatschappelijke ontwikkelingen als referentiekader



kunnen worden gehanteerd. Waar er meer zekerheid bestaat over de ruimtelijke uitdrukking van maatschappelijke transformaties, kan het ruimtelijk structuurplan concreter worden op het vlak van 'thematische' ruimtelijke ontwikkelingsperspectieven. Zo zou bijvoorbeeld klimaatverandering zonder meer kunnen leiden tot een algemeen bouwverbod in overstromingsgebied. Wanneer maatschappelijke transformaties bovendien ruimtelijk kunnen worden begrensd en al dan niet in het betrokken gebied interfereren met andere transformatieprocessen, is het voor dit beperkt aantal 'veranderingsruimten' zelfs mogelijk om in het ruimtelijk structuurplan gebiedsspecifieke ontwikkelingsperspectieven op te nemen. Door ruimtelijke structuurplannen als dusdanig op te bouwen, wordt het wellicht mogelijk in de toekomst weinig gekaderde herzieningen en actualisaties te vermijden...

- Draulans, D. (2009). Vlaanderen is gegroeid. Knack, 39 (4), p. 10.
- Stad Gent (2008). Discussienota 'uitvoering RSG 2008-2012, versie college 27/11/2008. Niet gepubliceerde discussienota.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2004). Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, gecoördineerde versie (april 2004). Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Ruimtelijke Planning, Brussel.
- Van den Broeck, J. (1987). Structuurplanning in de praktijk: werken op drie sporen. Ruimtelijke Planning, aflevering 19, pp. 53-119.
- Van den Broeck, J. (2004). Strategic structure planning. In: Loeckx, A., Shannon, K., Tuts, R. & Verschure, H. (eds.). Urban dialogues, visions-projects-co productions. UN-Habitat, KULeuven, Leuven, Nairobi.
- Vangansbeke, B. (2009). RSG eindelijk in uitvoering? Snep!, 8 (1), pp. 30-36.
- Vermeersch, C. (1975). De structuurplanning als type ruimtelijke planning, een geldig alternatief?, Stero, nr. 10, pp. 24-34.
- Vermeersch, C. (1977). De structuurplanning als type ruimtelijke planning, een geldig alternatief?, CIAUD/ICASD, Brussel.
- Vermeersch, C. m.m.v. Houthaeye, R. (1994). Structuurplanning, instrument voor het denken over en de vormgeving aan de ruimtelijke structuur. Die Keure, Brugge.
- Vlaamse regering (2008). Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, addendum, actualisatie en gedeeltelijke herziening van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen 1997 zoals principieel goedgekeurd door de Vlaamse regering op 12 december 2008.

De Plandag 2009 wil het concreet hebben over de brug tussen de verbeeldingskracht' van de ruimtelijke planning enerzijds en de 'realisatiebehoefte' van de ruimtelijke planning anderzijds ... of, met andere woorden, over de brug tussen **droom** en **werkelijkheid**. Hoe vaak blijkt er immers niet iets te haperen aan de kwaliteit van die overbrugging? Hoe dikwijls wordt de gedroomde werkelijkheid nauwelijks of geen werkelijkheid ... of hoe vaak lijkt de werkelijkheid uiteindelijk in niets meer op de destijds gedroomde werkelijkheid? Oorzaken lijken velerlei van aard: onvoldoende overtuigende verbeeldingskracht van de ruimtelijke planner of ontwerper ... of een juridisch keurslijf dat alle verbeelding wegneemt ... of een erbarmelijke communicatie van de droom naar de samenleving toe ... enzovoort ...



Langs zeven thema's is hier in papers uitwerking aan gegeven. De thema's zijn: grote projecten - de kip met de gouden eieren, ontwerpend onderzoek, planologie als wetenschap, subjectieve rechtszekerheid van de ruimtelijke ordening, structuurvisies, recyclage / herstructurering van ruimte en ruimte en klimaat. In de ontwerpogave staat dit jaar het gebied nabij Brussel, de Zuidelijke Zennevallei centraal.

Deze bundel is een weergave van de ingediende papers en ontwerpogaven.

Stichting Planologische Discussiedagen

[www.plandag.org](http://www.plandag.org)

ISBN/EAN: 978-90-808545-7-4